

Institucionalizacija organizacijskog polja i utjecaj institucionalne logike upravnog sustava na prijenos i interpretaciju pravila polja: azil kao studija slučaja

Goranka Lalić Novak*

UDK 35.072:341.43
341.43(4)EU
Original scientific paper / izvorni znanstveni rad
Primljeno / Received: 8. 10. 2012.
Prihvaćeno / Accepted: 15. 12. 2012.

U radu se na primjeru Republike Hrvatske analizira kako istodobno sudjelovanje aktera u funkcionalnom organizacijskom polju i upravnom sustavu, koji nužno ne dijele istu institucionalnu logiku, utječe na prijenos i interpretaciju pravila funkcionalnog polja. Utjecaj logike polja javne uprave na prihvatanje pravila polja azila analizira se na temelju brzine i sadržaja procesa transpozicije propisa Europske unije o azilu na nacionalnu razinu, dok se pitanje interpretacije pravila dodatno analizira u odnosu na dva važna aspekta sustava azila: pristup teritoriju i sustavu azila te postupak utvrđivanja azilnog statusa. Nadalje, u radu se analizira nastanak funkcionalnog organizacijskog polja, točnije utjecaj endogenih i egzogenih faktora na struktuiranje i promjene polja, te djelovanje i interesi različitih

* Doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor, Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: glalic@pravo.hr)

aktera koji sudjeluju u polju na primjeru organizacijskog polja azila Europske unije.

Ključne riječi: organizacijsko polje, institucionalna logika, logika prikladnosti, neoinstitucionalna teorija, azil, javna uprava

1. Uvod

Koncept organizacijskog polja sve je značajniji analitički konstrukt institucionalne teorije (Reay, Hinings, 2005: 351). Smatra se da u okviru polja akteri reproduciraju istu institucionalnu logiku pod utjecajem institucionalnog okoliša, odnosno »prevladavajućih društvenih sila – normi, standarda i očekivanja relevantnih dionika, koje se smatraju zajedničkim svim sudionicima organizacijskog polja« (Kraatz, Zajac, 1996: 812). Pritisci za homogenizacijom, standardizacijom i konvergencijom najjači su upravo u okviru organizacijskih polja ili sektora (Scott, 2008: 430), a ponašanje unutar polja vođeno je institucijama koje organizacijski akteri uzimaju u obzir kada odlučuju o prikladnom djelovanju (Wooten, Hoffman, 2008: 131). Pritom, organizacije mogu biti i države (Miller, Banaszak-Holl, 2005: 196), pa se u tom smislu postavlja pitanje zašto države sa značajno različitim unutarnjim okolnostima toliko nalikuju (Finnemore, 1996: 335).

Ako se, međutim, pretpostavi da su akteri koji čine određeno funkcionalno organizacijsko polje istodobno sudionici i drugih polja, strukturiranih na temelju drugih funkcija i/ili institucionalne logike, kao što je to primjerice javna uprava, postavlja se pitanje u kojoj mjeri će takva institucionalna logika utjecati na difuziju i konvergenciju unutar funkcionalnog polja, odnosno na promjene pozicija, sustava razumijevanja i pravila koje zajedno čine polje (Hardy, Maguire, 2010).

U skladu s navedenim, u radu se analizira nastanak funkcionalnog organizacijskog polja te odnos između polja i upravnog sustava. Točnije, na primjeru Hrvatske analizira se kako istodobno sudjelovanje aktera u funkcionalnom organizacijskom polju i upravnom sustavu, koji nužno ne dijele istu institucionalnu logiku, utječe na konvergenciju unutar polja. Nadalje, analizira se utjecaj endogenih i egzogenih faktora na strukturiranje i promjene polja te djelovanje i interesi različitih aktera koji sudjeluju u polju, na primjeru organizacijskog polja azila Europske unije.

U teorijskom smislu, rad je doprinos proučavanju nastanka i institucionalizacije organizacijskog polja kao teorijskog konstrukta, a osobito utje-

caja specifičnosti nacionalnih upravnih sustava na konvergenciju u polju. Nadalje, u praktičnom smislu, rad doprinosi i razumijevanju razvoja institucije azila na razini EU i RH, kao i utjecaja procesa europeizacije na nacionalne strukture i procese država članica i kandidatkinja.

U prvom dijelu rada prikazuje se koncept organizacijskog polja, uključujući uvjete zbog kojih dolazi do konvergencije u postupanju organizacija koje čine polje, te faktora i dinamike promjene unutar polja, s naglaskom na postojanje suprotstavljenih institucionalnih logika koje egzistiraju istodobno, a ponekad i sukobljavajući se. U drugom dijelu analizira se utjecaj institucionalne logike hrvatske javne uprave na prihvaćanje i interpretaciju pravila funkcionalnog polja azila. U trećem dijelu analizira se nastanak funkcionalnog organizacijskog polja azila Europske unije, kroz tri identificirane vremenske faze. U četvrtom dijelu donose se zaključna razmatranja.

2. Teorijsko-metodologijske napomene

Rad se temelji na konceptu organizacijskog ili društvenog polja koji se razvio u okviru sociologijskog neoinstitucionalizma i, kako naglašavaju različiti autori, središnja je točka neoinstitucionalne analize (v. npr. Scott, 1995; Dacin et al., 2002; Mazza, Pedersen, 2004). Koncept polja razvili su DiMaggio i Powell, smatrajući polje skupom nezavisnih organizacija, primjerice proizvodnih, potrošačkih, nadzornih ili savjetodavnih, koje s vremenom i strukturiranjem polja postaju međusobno sve sličnije (1991: 64–65). Kao funkcionalni koncept, polje se definira kao »skup organizacija koje djeluju u istom području, identificiranim po osnovi sličnosti usluga koje pružaju, proizvodima ili funkcijama, zajedno s onim organizacijama koje značajno utječu na djelovanje primarnih organizacija« (Scott, 1991: 117). U smislu navedenog, granice polja nisu određene teritorijalno, već funkcionalno, prema djelatnosti. Pritom, akteri koji djeluju unutar polja, »funkcionalno specifične arene«, mogu biti i slični i različiti, ali su međusobni, a djeluju zajedno s »partnerima za razmjenu, izvorima financiranja i regulatorima« (Scott, 2004: 9).

Tri su aspekta polja: (1) pozicije i odnosi koji povezuju aktere u polju; (2) sustav razumijevanja i shvaćanja društvene stvarnosti te (3) pravila, primjerice u obliku propisa i zakona ili pak profesionalnih standarda (Hardy, Maguire, 2010: 1366). Naime, akteri se organiziraju i ponašaju u skladu s pravilima i praksama koje su »društveno konstruirane, poznate, predvidljive i prihvaćene«, a institucije, u skladu s pravilima i praksama, predstavljaju »kodove prihvatljivog ponašanja« (March, Olsen, 2005: 8).

Smatra se da akteri slijede pravila jer nastoje ispuniti očekivanja koja proizlaze iz njihovih uloga, identiteta ili članstva, etosa, prakse ili očekivanja institucija – pravila se doživljavaju kao prirodna, pravedna, očekivana i legitimna, a od aktera se očekuje da ih poštuju i čuvaju (*ibid.*). Akteri se vode logikom prikladnosti (*logic of appropriateness*),¹ odnosno čine ono što smatraju da je u skladu s institucionaliziranom kolektivnom praksom, zasnovanom na međusobnom razumijevanju vrijednosti koje postupanje čine prikladnim u određenoj situaciji (March, Olsen, 2009: 3–4). Pritom, većina sudionika najčešće pravila smatra zadanima, no ne slijede ih automatski, već »između pravila i njihova ostvarenja stoje interpretacija pravila, situacije, uloge i očekivanja obuhvaćeni mehanizmom logike prikladnosti« (Musa, 2009: 20). Pravila prikladnosti i 'standardni načini postupanja' vodič su za ponašanje – budući da ljudska bića (kao i organizacije) ne mogu procesuirati sve informacije koje su im potrebne za donošenje racionalnih odluka, a i troškovi njihova prikupljanja u tome ih sprječavaju, oslanjaju se na 'prečice', odnosno na 'standardni način postupanja'. Koordinirana zajednička akcija moguća je ako se više pojedinaca oslanja na iste procedure – ako akteri prate pravila prikladnog ponašanja na razini organizacije ili društva, moguće je objasniti i određene društvene ili političke ishode (Immergut, 1998). U skladu s tom konceptualizacijom logike prikladnosti moguće je objasniti i sporost u reformama javne uprave, odnosno rezistenciju i otpor upravnih organizacija i upravnog sustava općenito prihvaćanju novih rješenja. Naime, na promjene u javnoj upravi utječe logika prikladnosti upravnih organizacija – upravna tradicija utječe na strategije i preferencije aktera prilikom prihvaćanja novih institucionalnih pravila i aranžmana (Knill, Lenschow, 1998: 7).

Institucionalna logika polja predstavlja načela organiziranja koja sudionike upućuju kako djelovati (Friedland, Alford, 1991: 248), a jednom kada postane dominantnom, utječe na odluke organizacija tako da se prihvaćaju odluke koje su sukladne dominantnoj logici, dok se one koje to nisu odbacuju (Thelen, prema: Reay, Hinings, 2009: 631). No, društvo je sastavljeno od mnogobrojnih različitih institucionalnih logika koje egzistiraju istodobno (Friedland, Alford, 1991: 253), pa se akteri u svome djelovanju mogu voditi različitim logikama (Leblebici et al., 1991) koje se međusobno bore za prevlast (Lounsbury, 2007). Postojanje suprotstavljene institucionalne logike unutar organizacijskog polja u literaturi se naj-

¹ Logika prikladnosti odgovara po prilici na sljedeće pitanje: Uzimajući u obzir moju ulogu u određenoj situaciji, što se od mene očekuje?, za razliku od instrumentalne logike koji je moj interes u određenoj situaciji?. V. više March i Olsen, 1989, i Scott, 1995.

češće proučava u odnosu na sve značajniju ulogu menadžerskog pristupa, odnosno ekonomskih vrijednosti, u poljima prije vođenim profesionalnom logikom (Reay, Hinings, 2009; Thornton, Ocasio 1999; Townley, 1997; Kitchener, 2002). Multiplicitet logika može dovesti do različitih praksi, budući da akteri mogu smatrati prikladnim različita postupanja, ovisno o tome koja institucionalna logika prevladava.

Organizacijska polja postoje u onoj mjeri u kojoj su institucionalno definirana (institucionalizirana). U tom smislu, proces strukturiranja polja sastoji se od: (a) povećanja interakcije između organizacija u polju; (b) nastanka jasno definiranih međuorganizacijskih struktura hijerarhije i modela suradnje; (c) porasta opterećenja količinom informacija; (d) jačanja svijesti sudionika o uključenosti u zajednički pothvat (DiMaggio i Powell, 1991: 65). U takvom institucionaliziranom kontekstu organizacije su primorane postati sve sličnijima – ponekad zbog okolišnih pritisaka, a ponekad zbog odnosa s drugim organizacijama. Naime, okoliš organizacija mijenja se i postaje sve složeniji (Emery, Trist, 1965),² pa gustoća organizacijske okoline i razina njezine dinamičnosti ili statičnosti potvrđuje postojanje i razinu institucionalizacija polja. Prema svojem okolišu, ovisno o njegovu tipu, organizacije izgrađuju različite obrambene mehanizme – od razvijanja taktike preko strategije pa sve do uključivanja operacija, a često se te mjere primjenjuju i kumulativno.

Osim pitanja sličnosti između organizacija, koncept organizacijskog polja kao teorijski konstrukt postaje sve značajnijim i u odnosu na proučavanje institucionalne promjene, fokusirajući se na promjenu strukture, zamjenu prevladavajuće institucionalne logike drugom ili pak na odnose moći unutar polja (Reay, Hinings, 2005: 351–352; v. i Dacin et al, 2002). Na promjenu pravila unutar polja utječe interakcija s drugima, izloženost iskustvima i informacijama, no promjena je i rezultat promjene u javnom diskursu, kao i svjesnih intervencija – promjena je, dakle, rezultat egzogenih, okolišnih faktora, ali je i endogena, izazvana unutar samog sustava pravila (March, Olsen, 2009: 12–13). Egzogeni faktori kao uzroci

² Emery i Trist razvili su evolucijski koncept okoline, smatrajući da se okolina, kao i organizacija razvija tijekom vremena. Oni razlikuju četiri tipa 'kauzalne potke' okoline (tj. okolišne međuovisnosti), ovisno o njihovu stupnju statičnosti odnosno dinamičnosti, ali i u odnosu na raspored elemenata okoline. Prvi tip je mirna okolina, u kojoj su ciljevi i izazovi/opasnosti relativno stalni i raspoređeni slučajno, bez određenog reda, a njezin je utjecaj na sustav najslabiji. Drugi tip okoline također je miran, ali složeniji od prvog – ciljevi i izazovi/opasnosti međusobno su povezani. Treći tip nazivaju *uznemireno-reagirajućom* okolinom, a obilježava je postojanje većeg broja sličnih organizacija, dok je četvrti tip turbulentna okolina koja za organizaciju znači povećanje područja nesigurnosti (Emery, Trist, 1965: 24–26).

promjene uključuju, primjerice, nove interpretativne okvire prenesene ili nametnute iz okoline ili pak razvoj širih političkih, pravnih ili tržišnih polja (DiMaggio, Powell, 1983, Hannan, Freeman, 1989; Fligstein, 1996, sve prema: Mahoney, Thelen, 2009: 6). Slično, Mazza i Pedersen (2004) analiziraju sljedeće faktore promjene — vanjske šokove, promjene na periferiji polja (potaknute inovacijama marginalnih organizacija), neefikasnost izomornog pritiska u okviru polja te promjene u granicama polja.

S obzirom na funkcionalno organizacijsko polje i aktere koji u njemu sudjeluju postavljaju se i dva međusobno povezana pitanja o prihvaćanju i interpretaciji pravila koja su sastavni dio funkcionalnog polja, a koja će se istražiti u radu. Prvo se pitanje odnosi na međuovisnost uloga aktera — kao dijela određenog funkcionalnog organizacijskog polja te istodobnog sudjelovanja u drugim poljima s drugačijom, a potencijalno i suprotstavljenom institucionalnom logikom (March, Olsen, 2009: 19; Dacin et al., 2002: 47). Drugo, u slučaju nastanka novog funkcionalnog polja, ili pak aktera koji se u polje uključuje naknadno, kada su pozicije, sustavi razumijevanja i pravila već postavljeni, kao što je to s uključivanjem RH u polje azila EU, postavlja se pitanje kako će organizacija odgovoriti na nova pravila i pritisak za izomorfizmom unutar polja, točnije hoće li u interpretaciji pravila prevladati već poznate institucionalne rutine i prakse. Pritom, u kontekstu integracijskog procesa EU, glavni razlog izostanka konvergencije kao stvaranja istih posljedica pod utjecajem EU upravo je utjecaj domaćih institucija i aktera, prijašnjih institucionalnih aranžmana te konstelacije snaga odlučujućih aktera (Koprić et al., 2012: 68).

U skladu s navedenom konceptualizacijom problema koncipirano je i glavno istraživačko pitanje rada — utječe li institucionalna logika aktera polja na prihvaćanje i interpretaciju pravila funkcionalnog polja te koji faktori mogu dovesti do institucionalizacije polja. U tom smislu, u radu će se na primjeru Hrvatske analizirati kako istodobno sudjelovanje aktera u funkcionalnom organizacijskom polju i upravnom sustavu, koji nužno ne dijele istu institucionalnu logiku, utječe na konvergenciju unutar polja. Nadalje, utjecaj endogenih i egzogenih faktora promjene istražiti će se na primjeru nastanka i institucionalizacije funkcionalnog polja azila EU te njihova utjecaja na prevladavajuću institucionalnu logiku tog polja.

U radu se smatra da na razini EU postoji strukturirano i određeno organizacijsko polje azila, s akterima koji u njemu djeluju, jasnim pravilima, prije svega onim formalnima, te sustavima vjerovanja koja se shvaćaju kao zadana (Mazza, Pedersen, 2004). Akteri u polju obuhvaćaju tijela EU, međunarodne i nevladine organizacije te zemlje članice, koje na razini EU predstavljaju nacionalna tijela i organizacije nadležne za politiku azila,

zastupljene prije svega u Vijeću EU i Europskom vijeću. Istodobno, polje azila EU moglo bi se smatrati i dijelom šireg polja koje (moguće) postoji na međunarodnoj razini, a obuhvaća aktere (države, međunarodne organizacije za zaštitu izbjeglica i međunarodne nevladine organizacije), pravila (institucionalizirana u obliku međunarodnih akata i preporuka međunarodnih organizacija za zaštitu izbjeglica) te zajedničko shvaćanje vrijednosne dimenzije institucije azila (solidarnost, humanost). Nadalje, u okviru šireg funkcionalnog polja azila EU moguće je analizirati i nacionalna polja azila, sastavljena od državnih tijela, nevladinih organizacija i izbjegličkih organizacija koji zajedno oblikuju pojam izbjeglice te istodobno određuju tko se može smatrati izbjeglicom, a tko ne (Hardy, Phillips, 1999: 7). Međutim, budući da se hrvatski sustav azila razvija usporedo s institucionalizacijom odnosa RH s EU (Lalić Novak, 2010), ovdje se hrvatsko polje azila smatra dijelom onoga EU. Iako se definiranju organizacijskog polja azila na razini EU može prigovoriti svojevrсна arbitrarnost u određivanju njegovih granica u odnosu na šire, međunarodno, i uže, nacionalno, polje, ovakva konceptualizacija omogućuje dublju analizu nastanka i transformacije polja s jedne strane, a s druge omogućuje empirijski test utjecaja nacionalnih specifičnosti na konvergenciju unutar šireg funkcionalnog polja. Istraživanje u radu provedeno je deskriptivnom metodom, a podaci su prikupljeni putem sekundarnih izvora (domaće i strane literature) te analizom različitih izvještaja i dokumenata kao i statističkih podataka.

3. Institucionalna logika upravnog sustava i funkcionalno polje azila

Prema Kopriću (2011), razvoj hrvatskog upravnog sustava moguće je pratiti kroz nekoliko faza – uspostave (1990.–1993.), konsolidacije (1993.–2001.), europeizacije (od 2001.) te modernizacije (nakon 2008.). Svaka od tih faza obilježena je specifičnostima koje su posljedica razvoja hrvatskog političkog sustava i društva općenito, zatim vanjskih faktora, prije svega utjecaja EU, ali i suvremenih upravnih doktrina, ponajprije novog javnog menadžmenta.

Slično, u razvoju hrvatskog sustava azila moguće je identificirati tri faze odnosno razdoblja obilježena specifičnostima zakonodavstva i prakse u pogledu prava na azil – prva, formativna faza obuhvaća razdoblje od 1997., kada je postavljen prvi zahtjev za azilom, pa do stupanja na snagu prvog Zakona o azilu u srpnju 2004., transformativna faza obuhvaća razdoblje

2004.–2008. tijekom kojeg sustav azila nastaje i razvija se kroz proces eu-ropeizacije, dok reformativna faza obuhvaća razdoblje od 2008. do danas, u kojoj sustav dobiva oznaku stabilnosti – u smislu stabilizacije pravnog i organizacijskog okvira kao i broja tražitelja azila i priznatih azilanata.

Za potrebe ovog rada, a radi izvođenja zaključka o prevladavajućoj institucionalnoj logici unutar polja hrvatske uprave, ukratko će se analizirati njezina obilježja u fazama europeizacije i modernizacije. Analiza se temelji na sekundarnim izvorima – literaturi te izvještajima Sigme³ i Europske komisije o napretku u reformama javne uprave, a ograničena je na određena pitanja povezana s upravnim kapacitetima⁴ (Koprić, 2009b) koji utječu na konvergenciju RH unutar funkcionalnog polja azila. Zaključci o prevladavajućoj institucionalnoj logici polja hrvatske uprave primijenit će se u analizi njezina utjecaja na prihvaćanje i interpretaciju pravila funkcionalnog polja azila.

3.1. Institucionalna logike hrvatske javne uprave

Izvještaji Sigme (2008, 2009, 2010) i Europske komisije u razdoblju 2001. do 2011., kao i znanstveni radovi (npr. Koprić 2004, 2006a, 2006b, 2009a, 2009b, 2011), upućuju na ove probleme hrvatske javne uprave: birokratizirani pristup na svim razinama, neadekvatnu unutarnju organizaciju, politizaciju, nedovoljnu motiviranost službenika za rad, nerazvijeno strateško planiranje javnih politika te političku, upravnu i općedrušvenu kulturu utemeljenu na autoritarnim vrijednostima te obilježenu rutinskim, birokratskim i reaktivnim ponašanjem službenika, koja je vrlo duboko ukorijenjena pa se tek postupno mijenja u smjeru participativne kulture.

³ Sigma je zajednička inicijativa OECD-a i EU koja pruža podršku zemljama partnerima u modernizaciji sustava javne uprave. Potpora uključuje procjenu napretka u reformi sustava i identificiranju prioriteta, pomoć u procesu izgradnje institucija i uspostavi zakonskih okvira te pomoć u osmišljavanju projekata i implementaciji akcijskih planova financiranih od EU i drugih donatora.

⁴ Kapaciteti hrvatske javne uprave, shvaćeni kao sposobnost općeg razvoja prema određenim standardima (Koprić, 2009b: 148), prije su potrebni za oblikovanje i provedbu nacionalnih javnih politika i zakonodavstva u praksi. Pitanje upravnog kapaciteta postavlja se posebno s aspekta ljudskih potencijala, nadzora, koordinacije, suradnje, upravne kulture te standarda kao što su otvorenost, transparentnost, odgovornost i učinkovitost (Egeberg, 2006; prema: Koprić et al., 2012: 66). Na temelju znanstvenog shvaćanja, upravni kapaciteti određene zemlje određeni su pravnim, organizacijskim, funkcionalnim i personalnim pitanjima te pitanjima potpore izgradnji primjerenog upravnog kapaciteta (Koprić, 2009b: 149–150).

Uprava je obilježena politiziranošću (Koprić, 2006a: 380), a to smanjuje privlačnost državne službe i utječe na nepovjerenje građana. Na upravu se još uvijek gleda kao na puki provedbeni mehanizam koji poslušno izvršava političke odluke. Odlučivanje je centralizirano, pa čak i koncentrirano na političkoj razini, što posljedično utječe na proaktivno djelovanje državnih službenika kakvo traži moderan sustav javne uprave. Napredovanje u službi najčešće ovisi o duljini radnog staža, a za rukovodeće položaje i o političkoj pripadnosti. Nedostaje stvarna volja za provedbu sustava temeljenog na zaslugama, bez obzira na proklamiranu političku volju. Otpori promjenama narušavaju napore za daljnju profesionalizaciju državne službe.

Organizaciji uprave nedostaju koherentnost i jasna pravila u odnosu na modele, unutarnju organizaciju, nadležnosti i odgovornosti. Rukovodeći kapaciteti u tijelima državne uprave nedostatni su, kao i kapaciteti za upravljanje ljudskim resursima. Nedostaci u horizontalnom sustavu upravljanja generiraju probleme u cjelokupnom sustavu upravljanja. Općenito, reformskim procesima nedostaje jasna politička volja, što utječe i na internalizaciju potrebe reforme na svim razinama upravnog sustava.

Policy kultura je slaba, a kapacitet javne uprave za praćenje, analizu i formuliranje prijedloga različitih varijanti resornih javnih politika relativno malen (Koprić, 2006b: 357), što je posljedica i jake pravne tradicije, posebno u upravljanju javnim poslovima, pa se razvoj javnih politika provodi kao dio pripreme propisa. Također, nedovoljno se pažnje posvećuje i pitanju predviđanja učinaka novih regulacija. Sustav je obilježen pretjeranom normiranošću, neadekvatnim procesom konzultacija i nedovoljno pažljivim preispitivanjem postojećih zakona prije donošenja novih (Koprić, 2011: 15).

Osim institucionalne logike hrvatske javne uprave, u analizi se ne smiju zanemariti specifičnosti resora unutarnjih poslova i njegova povijesna uvjetovanost. Činjenica je naime da je policija kontinuirano, gotovo pet desetljeća, djelovala po tradicionalnom modelu izgrađenom u skladu s potrebama nedemokratskih političkih sustava te služila zadovoljavanju potreba političke nomenklature na vlasti. U tom smislu, policijsku organizaciju karakterizirala je (zlo)uporaba prinude i politiziranost, rad 'po zapovijedi', a ne po zakonu, te autokratsko i nedemokratsko rukovođenje. Pritom su se reforme prije svega odnosile na promjene kadrovske strukture i korekcije njezine organizacijske strukture (Cajner Mraović et al., 2003).

Na općenitoj razini, policijske organizacije karakterizira jaka hijerarhijska struktura, usko specijalizirana podjela zadaća između pojedinih

ustrojstvenih jedinica i tajnovitost (Pušeljić i Jelenski, 2007: 16). Odluke se donose centralizirano, na najvišim rukovodećim pozicijama (ili izvan same organizacije, pa se transmisija provodi preko čelnika organizacije), i spuštaju se na radnu razinu kroz upute koje službenici trebaju slijediti. Prema građanima policijska organizacija i policijski službenik uglavnom nastupaju s pozicije autoriteta i moći te su rijetko spremni uključiti građane u donošenje odluka (Borovec et al., 2011: 20). Također ju označava konzervativnost i sumnjičavost prema građanima zbog same prirode djelatnosti i posla koji policijska organizacija obavlja te nesklonost davanja informacija.

U praksi policijski službenici najčešće svoj položaj i posao smatraju u potpunosti provedbenim, tehničkim i udaljenim od kreatora javnih politika, budući da djeluju u okviru čvrste hijerarhijske strukture i na temelju obvezujućih uputa za postupanje – pravila, priručnika, tumačenja, standardnih načina postupanja, cirkularnih dopisa kroz koje se pravni propisi 'prevode' za implementaciju. Policijske službenike karakterizira podređenost, odnosno slijeđenje internih uputa i naputaka bez preispitivanja njihova sadržaja, a inzistira se i na strogoj provedbi načela redovnog puta. Organizacijsku kulturu resora unutarnjih poslova u RH stoga je moguće, u skladu s tipologijom I. Koprića (1999), opisati kao pretežito autoritarnu.

Zaključno, iako se u razvoju i reformama posljednjih godina bilježi napredak, institucionalnu logiku hrvatske javne uprave, uključujući i resor unutarnjih poslova, moguće je opisati kao birokratsko-autoritarnu (Koprić, 2006b: 357). U skladu s konceptualizacijom Marcha i Olsena (2009), upravni sustav kojim dominiraju pravne vrijednosti usmjeren je na slijeđenje pravila, a logika prikladnosti manifestira se u obliku obveza, procedura i dužnosti. Slijeđenje pravila i standardnih načina postupanja dominira u sustavima u kojima službenici imaju zajamčen status, često su u interakciji i dijele iskustva i informacije, kao i institucionalnu memoriju, a okoliš je stabilan (*ibid.*). Međutim, iako se može smatrati da je sustav hrvatske javne uprave tradicionalno pravnog usmjerenja, u svakodnevnom radu službenici djeluju po inerciji, u skladu s ustaljenim birokratiziranim praksama. Hijerarhija je snažno naglašena, a prema građanima i javnosti pokazuje se manjak razumijevanja i osjetljivosti. Stoga je moguće zaključiti da hrvatska uprava »još nije dosegla standarde tradicionalnog (weberijanskog) modela uređene, efikasne, dokumentirane, nepristrane, stručne, profesionalne i etične javne uprave« (Koprić, 2006a: 376).

3.2. Utjecaj institucionalne logike na prihvaćanje i interpretaciju pravila funkcionalnog polja azila

Usporedo s institucionalizacijom odnosa RH s EU počinje se razvijati i sustav azila sukladan sustavima u razvijenim zemljama zapadne Europe, odnosno Hrvatska se postupno uključuje u funkcionalno polje azila EU. Budući da je potreba usklađivanja zakonodavstva i prakse jedan od uvjeta pristupanja u punopravno članstvo EU, hrvatski je sustav kroz proces eu-ropeizacije gotovo potpuno usklađen sa zajedničkim europskim sustavom azila. No, postavlja se pitanje kako je institucionalna logika hrvatske javne uprave, ovdje opisana kao birokratsko-autoritarna, utjecala na prihvaćanje i interpretaciju pravila funkcionalnog polja azila u razdoblju 2001.–2011.

Utjecaj logike polja javne uprave na prihvaćanje pravila polja azila ovdje će se istražiti na temelju brzine i sadržaja procesa transpozicije propisa EU o azilu na nacionalnu razinu. Pitanje interpretacije pravila dodatno će se analizirati s obzirom na dva važna aspekta sustava azila: pristup teritoriju i sustavu azila te postupak utvrđivanja azilnog statusa u kontekstu djelovanja Ministarstva unutarnjih poslova RH (MUP), i to analizom statističkih podataka o broju tražitelja azila i osoba kojima je odobrena zaštita.

Na temelju obveza RH iz pretpristupnog partnerstva te analize izvještaja Europske komisije o napretku RH u pregovorima, sadržajno i vremensko prihvaćanje pravila EU o azilu na nacionalnoj razini prikazano je u tablici 1.

Tablica 1. *Prihvaćanje pravila EU o azilu*

Dokument EU	Sredstvo za provedbu pravila polja azila i rok za transpoziciju	Prihvaćanje na domaćoj razini (sadržajno i vremensko)
Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (listopad 2001.)	Donošenje azilnog zakonodavstva (nacrt do kraja 2001., konačan tekst do lipnja 2002.).	Zakon o azilu (donesen u lipnju 2003., stupio na snagu u srpnju 2004.).
	Detaljnije uređenje sustava azila (srpanj 2003.).	Podzakonski akti (druga polovina 2004.).
	Razvoj i jačanje institucionalnih kapaciteta.	Organizacijske promjene u MUP-u – Odsjek za azil (2001.). Osnivanje drugostupanjskog tijela (srpanj 2004.).

Avis Europske komisije (travanj 2004.)	Ubrzani postupak.	Novi Zakon o azilu (lipanj 2007., stupio na snagu u siječnju 2008.).
	Sigurna treća zemlja.	
	Očito neutemeljen zahtjev za azilom.	
Europsko partnerstvo (rujan 2004.)	Provedba azilnog zakonodavstva.	Provođenje postupka utvrđivanja statusa. Nema priznatih statusa do 2006.
	Osnivanje privremenog centra za prihvat tražitelja azila.	Otvaranje privremenog prihvatilišta za tražitelje azila u Kutini (lipanj 2006.).
Pristupna strategija za RH (veljača 2006.)	Daljnje usklađivanje azilnog zakonodavstva s pravnom stečevinom. Osnivanje trajnog prihvatilišta za tražitelje azila. (Kratkoročno.)	Zakon o azilu (lipanj 2007., stupio na snagu u siječnju 2008.). Trajno prihvatilište nije osnovano.
	Razvoj nacionalne baze osobnih podataka tražitelja azila. Pojačati napore u integraciji izbjeglica. (Srednjoročno.)	Pripreme za sudjelovanje u sustavima Dublin i EURODAC. Jedan priznati status (2006.). Integracijska politika nije donesena.
	Usklađivanje Zakona o azilu i podzakonskih akata s pravnom stečevinom (2005., 2006.)	Novi Zakon o azilu 2007., izmjene i dopune iz srpnja 2010. Podzakonski akti (2008.–2011.).
Godišnji izvještaji Europske komisije o napretku (2005.–2011.)	Provedba azilnog zakonodavstva u praksi.	Broj priznatih statusa u porastu od 2008.
	Jačanje kapaciteta.	Zapošljavanje i edukacija službenika MUP-a.
	Neovisnost drugostupanjskog tijela.	Promjene u sastavu Povjerenstva za azil (2008.).
	Politika integracije.	Nije donesena.
Zajedničko stajalištu Europske unije u Poglavlju 24.	Pristup potpuno funkcionalnom postupku azila.	Uvođenje upravnog suda kao drugostupanjskog tijela (2012).

Izvor: Pripremila autorica.

Na temelju tablice 1 vidi se da je prihvaćanje pravila polja azila na razini RH teklo sporije od planiranog, osobito pri donošenju zakonodavstva o azilu te osnivanju prihvatilišta za smještaj tražitelja azila. Nadalje, politika integracije osoba kojima je priznata zaštita u hrvatsko društvo nije donesena, iako je bila predviđena i dio je pravila polja azila EU. Provedba azilnog zakonodavstva u praksi također nije bila zadovoljavajuća, osobito uzima li se u obzir činjenica da do kraja 2006. nijednoj osobi nije priznat azilni status. Istodobno, UNHCR je paralelno uz MUP nastavio voditi vlastiti postupak za utvrđivanje izbjegličkog statusa te je u određenom broju slučajeva priznao status tražiteljima azila koji su odbijeni u postupku MUP-a.

Osiguravanje smještajnih kapaciteta za tražitelje azila također je teklo nezadovoljavajuće sporo – do 2003. osobe su smještane u centar za strance zatvorenog tipa, a obitelji i ranjive skupine tražitelja azila u (neadekvatno) prihvatilište nadomak Zagreba koje je vodio Caritas, a financirao UNHCR. Od siječnja 2003. tražitelji azila smješteni su u objektu Hrvatskog Crvenog križa u okolici Siska financiranom od UNHCR-a. To je privremeno prihvatilište funkcioniralo do lipnja 2006. kada je za potrebe prihvatilišta adaptiran objekt u kojem je prije bila smještena postaja prometne policije u Kutini, također kao privremeno rješenje do pronalaženja trajne lokacije, što međutim do danas nije riješeno. Ovdje treba spomenuti da su sredstva za uređenje prihvatilišta bila predviđena u okviru CARDS projekta Reforma azila (CARDS 2001/06)⁵ – investicijski dio proračuna u vrijednosti do 940.000 eura, no sredstva su vraćena jer MUP nije uspio osigurati prikladne kapacitete za tu namjenu.

Na temelju izvedene sažete analize transpozicije pravila funkcionalnog polja azila moguće je zaključiti da je institucionalna logika hrvatske javne uprave, prije svega njezina birokratiziranost kao i nedostatni kapaciteti za formuliranje prijedloga javnih politika, zasigurno utjecala na brzinu i obuhvat prihvaćanja tih pravila. Njihova interpretacija u odnosu na pristup sustavu azila i postupak utvrđivanja azilnog statusa analizirat će se dalje u tekstu.

Pristup teritoriju i sustavu azila prvi je korak u ostvarivanju prava na azil, a zajamčen je, osim međunarodnim standardima, i pravnom stečevinom EU o azilu te hrvatskim zakonodavstvom. Osim formalnim mjerama po-

⁵ Projekt je provoden u razdoblju od ožujka 2003. do svibnja 2005. Cilj projekta bilo je omogućiti približavanje i prilagođavanje hrvatskog sustava azila i migracija standardima EU, kroz jačanje institucionalne i upravne sposobnosti državnih tijela koja su uključena u sustav azila.

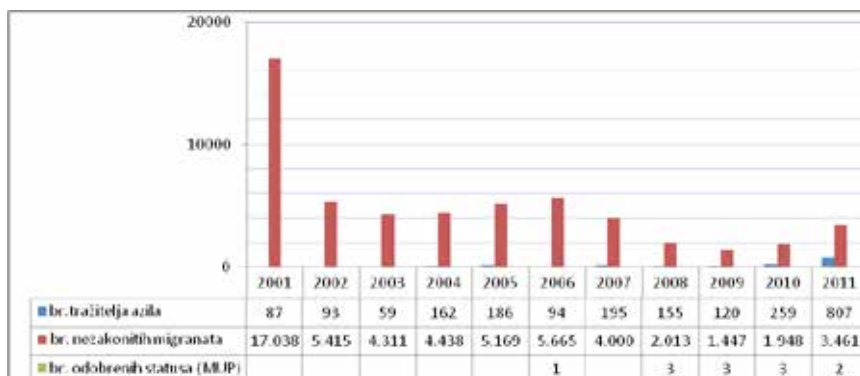
put restriktivnog viznog sustava, presretanjem na moru i kopnu ili pak putem sporazuma o predaji i prihvatu osoba,⁶ pristup sustavu azila mogu uskratiti i policijski službenici. Naime, ako policijski službenici MUP-a nadležni za nadzor državne granice i suzbijanje nezakonitih migracija ne prihvate ili ne prepoznaju namjeru za traženjem azila, a takvo se postupanje eksplicitno ili implicitno podržava, pristup sustavu azila bit će uvelike ograničen. Posljedice takvog postupanja za stranca kojemu su život ili sloboda ugroženi mnoge su i potencijalno kobne, prvenstveno u slučaju vraćanja stranca u zemlju podrijetla. Nadalje, neprepoznavanje ili neprihvatanje namjere posljedično dovodi do prekršajnog kažnjavanja stranca i izdavanja zapovijedi o napuštanju teritorija RH, odnosno prisilnog udaljenja, a ako udaljenje nije moguće izvršiti odmah, i do ograničavanja slobode kretanja stranca smještajem u detenciju.

Zbog birokratsko-autoritarne logike javne uprave, karakteristika policijske organizacije i prirode policijskog posla moguće je očekivati da će policijski službenici nadležni za nadzor državne granice i suzbijanje nezakonitih migracija restriktivno tumačiti mogućnost pristupa sustavu azila. Restriktivnost u praktičnom postupanju može biti politika MUP-a kao cjeline te se prenositi 'odozgo prema dolje' ili pak može biti način na koji policijski službenici interpretiraju pravila, posebno ona usmjerena na zaštitu ljudskih prava, kao što je to pružanje utočišta od proganjanja.

Utjecaj institucionalne logike hrvatske javne uprave na prihvaćanje namjera za traženjem azila od strane policijskih službenika provjerit će se usporedbom statističkih podataka o broju tražitelja azila i osoba kojima je priznat status te trendova u nezakonitom migriranju preko hrvatskog teritorija, u razdoblju 2001.–2011. (v. grafikon 1). Međutim, ova metoda provjere ograničenog je dosega, budući da broj tražitelja azila ovisi, osim o prepoznavanju namjere i omogućavanju pristupa sustavu azila od strane policijskih službenika, i o egzogenim faktorima, kao što su migracijske rute kojima se osobe služe, potencijalna žarišta u svijetu koja generiraju izbjeglička kretanja te preferencije tražitelja azila u odnosu na zemlju destinacije. Navedene egzogene faktore treba uzeti u obzir budući da postoji mogućnost da stranci ne žele zatražiti azil u RH ili da izbjeglice uopće ne uspijevaju stići do hrvatskog teritorija.

⁶ Navedenim sporazumima države ugovornice obvezuju se na zahtjev druge ugovorne stranke prihvatiti na svoj teritorij državljanina treće države ili osobu bez državljanstva, uključujući i potencijalne tražitelje azila, zatečene u nezakonitom prelasku državne granice ili nezakonitom boravku ako je utvrđeno ili se osnovano pretpostavlja da je osoba u zemlju ušla izravno s teritorija te druge države.

Grafikon 1. Usporedni prikaz broja nezakonitih migranata, tražitelja azila i osoba kojima je MUP odobrio zaštitu



Izvor: MUP.

Statistički podaci prikazani u grafikonu 1 pokazuju da od 2004., u transformativnoj fazi, lagano raste broj tražitelja azila, u razmjeru 150–200 osoba godišnje, dok do znatnijeg porasta dolazi u 2011. Iznimka je godina 2006., kada je zabilježen nešto manji broj tražitelja azila – njih 94, međutim, pad u broju iste godine zabilježen je i u državama članicama EU te je iznosio 201.000 osoba, što je najmanje od 1990.

Broj tražitelja azila potrebno je dovesti i u korelaciju s brojem nezakonitih prelazaka državne granice, budući da većina stranaca, njih gotovo 75%, iskazuje namjeru za traženjem azila nakon što su zatečeni u nezakonitom migriranju.⁷ Kod nezakonitih migracija preko hrvatskog teritorija od 2002. vidi se trend njihova postupnog smanjivanja, s najmanjim brojem u razdoblju 2008.–2010. te porastom u 2011.

Usporedbom statističkih pokazatelja broja tražitelja azila i nezakonitih migracija vidi se da je u razdoblju 2001.–2008. prepoznata namjera za traženjem azila kod 1% do 5% nezakonitih migranata, dok je od 2008.

⁷ Prema podacima MUP-a, u razdoblju 2008.–2011. na granici su izjavljene ukupno 103 namjere (7,4%), na teritoriju RH – 656 (47,1%); u Prihvatilištu za tražitelje azila – 371 (26,6%), a u Prihvatnom centru za strance – 263 (18,9%). Odjel za strance i azil MUP-a ne vodi zbirke podataka po parametru je li namjera za podnošenje zahtjeva za azil izražena nakon što su osobe zatečene u nezakonitom prelasku granice odnosno nezakonitom boravku. Međutim, na temelju podataka o mjestu izražavanja namjere MUP zaključuje da samo oni tražitelji azila koji su namjeru izrazili u Prihvatilištu za tražitelje azila nisu zatečeni u nezakonitom prelasku granice ili nezakonitom boravku (MUP, e-mail, 26. 1. 2011. i 13. 3. 2012., u autoričinoj arhivi).

taj postotak u laganom porastu. U tom smislu moguće je zaključiti da od 2008. dolazi do postupne institucionalizacije azila od strane službenika za nezakonite migracije koji sve više prepoznaju izražene namjere za traženjem azila.

Pravila o utvrđivanju azilnog statusa uključuju procjenu osnova koje stranca kvalificiraju za odobravanje zaštite te postupovna jamstva za postupak u kojem se utvrđuje status. I navedena pitanja uređena su međunarodnim standardima i pravnom stečevinom EU o azilu te hrvatskim zakonodavstvom.

Prema statističkim podacima o broju odobrenih zaštita⁸ od MUP-a, vidi se da do 2006. nije bilo odobrenih statusa, a do svojevrzne stabilizacije dolazi od 2008. Međutim, primjenom iste metode kao i za pristup sustavu azila, dakle usporedbom samo broja zahtjeva za azilom i broja odobrenih statusa, utvrđeni odnos pokazao bi da je azil nedovoljno institucionaliziran u postupanju službenika koji odlučuju o zahtjevima za azil. Za točniju sliku potrebno je uzeti u obzir samo one zahtjeve za azilom za koje postupak nije obustavljen zbog napuštanja RH za vrijeme trajanja postupka odnosno zbog drugih zakonom propisanih razloga.⁹ I u tom slučaju postotak odobrenih zahtjeva varira između 5% i 10% broja zahtjeva za koje postupak nije obustavljen te se vidi tendencija smanjenja u 2011. Analizom samo navedenih podataka nije moguće izvesti pouzdane zaključke o mjeri institucionalizacije azila u postupanju službenika nadležnih za ispitivanje zahtjeva. Međutim, zanimljivim se čini pad broja odobrenih zaštita u 2011., uz istodobno znatno povećanje broja tražitelja azila, čak i ako se uzme u obzir velik broj osoba koje su napustile RH za vrijeme trajanja postupka.

U skladu s analizom statističkih podataka, moguće je zaključiti da je do 2008. birokratsko-autoritarna institucionalna logika hrvatske javne uprave, odnosno MUP-a, uz ostale razloge specifične za migracijska kretanja tražitelja azila, mogla utjecati na neprepoznavanje namjere za traženjem azila i na neodobravanje zaštite. Razlog tome mogu biti i nedovoljno institucionalizirana formalna pravila funkcionalnog polja azila na razini njihove provedbe od strane policijskih službenika.

⁸ Zaštita uključuje azil i supsidijarnu zaštitu, koja označuje posebnu vrstu zaštite za stranca koji ne ispunjava uvjete za odobrenje azila, ali kojem povratkom u zemlju podrijetla prijeti ozbiljna nepravda.

⁹ Prema podacima MUP-a (e-mail od 2. 4. 2012., u autoričinoj arhivi), u odnosu na zahtjeve za azilom iz 2008. obustavljeno je 70 postupaka, 2009. – 57, 2010. – 193, a 2011. – 565 (podatak o obustavama određen je prema godini podnošenja zahtjeva).

4. Razvoj, promjene i institucionalizacija funkcionalnog organizacijskog polja – polje azila Europske unije

Funkcionalno polje azila na razini Europske unije razvija se usporedo s razvojem europske integracije, potaknuto prije svega interesom za razvojem suradnje u različitim politikama u okviru Europske zajednice te željom za ukidanjem unutarnjih granica i izgradnjom međusobnog povjerenja između članica o osobama koje borave na teritoriju EZ. Poticaj suradnji manje je, ako i uopće, bila želja za pružanjem veće zaštite izbjeglicama, zajedničkim snagama članica EZ.

Nastanak i transformaciju organizacijskog polja azila EU moguće je pratiti kroz tri faze: (1) formativnu fazu tijekom koje je azil u domeni nacionalne suverenosti država članica, ali na razini EU započinje interakcija između nacionalnih imigracijskih tijela, uz zanemarivo sudjelovanje institucija EU; (2) fazu stabilizacije tijekom koje dolazi do jačanja interakcije unutar polja te do postupnog uključivanja institucija EU u polje; (3) fazu institucionalizacije polja, tijekom koje su se sudionici polja prilagodili novim strukturama, a pravila i prakse postale stabilnima.

4.1. Formativna faza – rani razvoj suradnje u području azila i migracija

U ranim fazama suradnja između država članica u pitanjima azila i migracija zasnivala se u prvom redu na ekonomskim razlozima. Osnovni su ciljevi EZ, prema osnivačkim ugovorima, uspostava zajedničkog tržišta i ekonomsko-monetarne unije. Kao preduvjet za ostvarivanje ideje zajedničkog tržišta pojavila se potreba za ukidanjem unutarnjih granica između država članica i uspostavom neometanog protoka dobara, usluga, kapitala i osoba.

Suradnja između država članica u području azila od samih začetaka usmjerena je prvenstveno na zaštitu unutarnje sigurnosti, odnosno pojačanu kontrolu vanjskih granica i ograničavanje uvjeta ulaska na teritorij. Takav pristup na razini država članica dalje je oživotvoren kroz usklađivanje pravila i prakse na razini EZ.

Rane naznake suradnje javljaju se od 1976. kada dvanaest država članica, na inicijativu Velike Britanije, osniva *Trevi grupu* radi borbe protiv terorizma i koordinacije policijske suradnje u borbi protiv terorizma, ali bez uključivanja institucija EZ. Nakon stupanja na snagu Jedinstvenog europskog akta (1987.),

suradnja između država članica u pitanjima imigracije prvi je put institucionalizirana u okviru *ad hoc* Grupe za imigraciju, osnovane 1986. na inicijativu Velike Britanije. Premda u potpunosti međudržavnog karaktera, tijelima EZ – Europskoj komisiji (dalje: EK) i Vijeću EU – omogućen je promatrački status u Grupi. Još jedno neformalno tijelo, Grupa koordinatora, osnovano je 1986., na inicijativu Europskog vijeća (dalje: EV) na sastanku na Rodosu.

Budući da su se na razini EZ dogovori o uređenju slobode kretanja u okviru međudržavne suradnje teško postizali, neke države članice, paralelno s nastojanjima na razini EZ, jačaju međusobnu suradnju. Francuska i Njemačka 1984. sklapaju bilateralni sporazum o ukidanju međusobnih granica kojem se vrlo skoro pridružuju zemlje Beneluksa – pet država članica u lipnju 1985. u Schengenu potpisuju međusobni Sporazum o suradnji, ugovarajući načela suradnje i listu kratkoročnih i dugoročnih mjera koje treba usvojiti. Od samih početaka, šengenska je suradnja i Šengenski sporazum bili su zamišljeni kao komplementarni djelovanju EZ u području slobode kretanja osoba – već od 1988. stranke sporazuma dodijelile su promatrački status predstavniku Zajednice (Papagianni, 2006: 14). Šengenska je suradnja ponajprije usmjerena na pitanja međudržavne granične kontrole, dok se razvoj migracijske politike unutar 'šengenske zone' razmatra prije svega kao sigurnosno pitanje.

Interes za pitanja azila početkom 1980-ih potaknula su dva faktora. Prvo, važnim elementom uspostave unutarnjega tržišta počinje se smatrati i slobodno kretanje osoba koje postaje dijelom područja u nadležnosti Zajednice, uz slobodu kretanja robe, usluga i kapitala. Drugo, tijekom 1980-ih dolazi do znatnog porasta broja tražitelja azila – od 50.000 u 1983. na više od 200.000 u 1989. – kao rezultat unutarnjih sukoba i masovnih kršenja ljudskih prava u Africi, Aziji, Latinskoj Americi i na srednjem Istoku. Izbjeglička populacija iz tih zemalja razlikovala se od političkih izbjeglica hladnoratovskog razdoblja budući da su te osobe azil tražile na temelju različitih osnova, uključujući proganjanje, diskriminaciju i građanski rat, a ne samo na osnovi političkog mišljenja. Njihovim se dolaskom prvi put postavilo pitanje trebaju li osobe zaštitu potražiti u područjima bližima zemlji podrijetla i postoji li obveza pružanja zaštite osobama koje su prošle toliki put da bi zatražile azil.

4.2. Stabilizacijska faza – jačanje interakcije unutar polja

Početkom 1990-ih dodatno se povećava broj zahtjeva za azilom u EU – u 1992. dosegao je gotovo 700.000, ponajviše s područja bivše Jugoslavije,

ali i iz neeuropskih zemalja, i to osobito u državama članicama koje su u većem omjeru odobravale zaštitu, u kojima je postojala bolja dostupnost tržištu rada i različite mogućnosti za integraciju. Ne manje važno, razlike u nacionalnim sustavima azila generirale su sekundarna kretanja tražitelja azila, iz država članica s manjom razinom zaštite prema državama koje su jamčile više standarde prihvata i integracije. Kao posljedica, razlike između sustava azila prouzročile su narušavanje ideje o podjeli tereta i odgovornosti s obzirom na prihvrat izbjeglica i tražitelja azila između država članica (Guild, 2006: 633). Na *policy* razini, suglasnost država članica o pitanjima azila i migracija teško se postizala, što je rezultiralo usvajanjem *soft law* instrumenata. Ti su dokumenti bili pravno neobvezujući i nepotpuni, s glavnom svrhom olakšavanja državama članicama određivanje u kojim slučajevima ne bi trebalo odobravati azilnu zaštitu. Istodobno, takvo je uređenje pogodovalo restriktivnom tumačenju prava na azil, odnosno politici ograničavanja pristupa sustavu azila tražiteljima azila za koje se smatra da su im zahtjevi očito neutemeljeni ili da dolaze iz sigurne treće zemlje (*ibid.*: 638).

Ukidanje unutarnjih granica kao jedan od ciljeva EZ ostvareno je u srpnju 1990., usvajanjem dvaju dokumenata – Šengenske i Dublinske konvencije – čija temeljna obilježja uključuju određivanje koja se država članica treba smatrati odgovornom za odlučivanje o zahtjevu za azil, bez obzira na eventualne preferencije samog tražitelja azila, obvezu poštovanja negativne odluke donesene na zahtjev za azilom u jednoj od država članica u svim ostalim državama članicama te uređenje prema kojem obveza države članice da provede postupak utvrđivanja izbjegličkog statusa istodobno ne uključuje obvezu pristupa teritoriju ili zabrane izručenja u treću državu na temelju nacionalnog zakonodavstva. Takvim je uređenjem obveza postupanja prema zahtjevu za azil predstavljena kao određena vrsta kazne za državu članicu koja je omogućila tražitelju azila ulazak na teritorij EZ, bilo odobravanjem vize ili dozvole boravka, odnosno koja, ako je riječ o članici koja se nalazi na vanjskoj granici Zajednice, nije spriječila nezakonito migriranje (*ibid.*: 637).

Ugovor iz Maastrichta (1992.) donio je novu načelno europsku orijentaciju u području azila, no njime nije regulirano pravo na azil na razini Zajednice. Čak naprotiv, Ugovorom iz Maastrichta utemeljen je 'treći stup' za područje policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima kojim su, ne narušavajući nadležnosti EZ, politika azila, migracijska politika i politika vezana uz državljane trećih zemalja definirane samo kao »pitanja od zajedničkog interesa«. Države članice su utoliko zadržale svoje nadležnosti u pitanjima azila i migracija, s obvezom međusobnog savjetovanja i

razmjenjivanja informacija unutar Vijeća EU radi usklađivanja djelovanja. Progres u uređenju politike azila i migracija u okviru Ugovora vidi se s jedne strane u stvaranju pravne osnove za usvajanje mjera na razini EU, a s druge u postupnoj uspostavi institucionalne strukture, institucionalizacijom već postojećih neformalnih foruma za razmjenu iskustava i praksi (Papagianni, 2006: 17).¹⁰

EK je u razdoblju pregovora o sadržaju Ugovora iz Maastrichta zauzeo pragmatičan stav prema uređenju politike azila i migracija – objavljena je tek jedna komunikacija u kojoj je naglašena nužnost nadnacionalnog uređenja u budućoj migracijskoj politici EU, uz istodobno prihvatanje isključenja iz odlučivanja priznavanjem da sve mjere trebaju biti donesene međuvladinom metodom (Uçarer, 2001: 4).

Veliku ulogu u uvođenju pitanja azila i migracija u strukturu EU imala je Njemačka¹¹ – jedna od država članica s najliberalnijim sustavom azila koja je krajem 1980-ih i početkom 1990-ih predstavljala najpoželjniju destinaciju za tražitelje azila i, shodno tome, bila pod velikim pritiskom nadolazećih valova imigranata i tražitelja azila. Kao posljedica, njemački je sustav azila bio na granici kolapsa (Turnbull i Sandholtz, 2001: 205–210). Dugotrajni postupci utvrđivanja statusa, visoki troškovi i pritisak iz društvene okoline doveli su do pooštavanja azilne politike. Njemačka 1993. mijenja Ustav kako bi promijenila odredbu o bezuvjetnom pravu na azil te predstavila novu politiku usmjerenu na ograničavanje prihvata TA i poticanja njihova vraćanja u zemlje kroz koje su prošli na putu do Njemačke (UNHCR, 2000: 158).

I ostale države članice pooštavaju svoje azilne politike, a stopa priznavanja statusa opada s (otprilike) trećine priznatih zahtjeva za azilom s početka 1980-ih na petinu kasnih 1990-ih. Zagovaratelji restriktivnih azilnih politika na nacionalnoj razini bili su prije svega ministri zaduženi za unutarnje poslove, koji su sudjelovali i u oblikovanju pristupa EU na tom području, a uvođenje restriktivnih politika na nacionalnoj razini opravdavallo se europskim zahtjevima suradnje (Lavanex, 2001: 862).

Suradnja na razini EU imala je oznake međudržavne suradnje i zadržala se u tom obliku sve do stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama 1999.

¹⁰ Tako je novoosnovano Vijeće za slobodu i unutarnje poslove preuzelo djelovanje *ad hoc* Grupe za imigraciju, a Grupu koordinatora novi tzv. K. 4 Odbor.

¹¹ Uvođenje trećeg stupa u Ugovor iz Maastrichta rezultat je neočekivanog njemačkog prijedloga za komunitizacijom politika migracija i azila na sastanku EV u Luxembourgu u lipnju 1991., kada je kancelar Kohl, bez prethodnog obavještanja ostalih članova, predložio uređivanje tih pitanja na razini EU (Papagianni, 2006: 17).

kojim je suradnja u području azila i migracija značajno izmijenjena. U tom smislu, stupanjem na snagu Ugovora iz Maastrichta započela je institucionalizacija polja azila na razini Unije.

Zaključno, suradnju u polju azila do Ugovora iz Amsterdama obilježava interakcija relevantnih nacionalnih kreatora javnih politika, s postupnim uključivanjem institucija EU, a pravila se formiraju u obliku međunarodnih ugovora ili neobvezujućih sporazuma. Ključni sudionici u polju su ministri zaduženi za unutarnje poslove koji su usmjeravali suradnju u okviru EU još od 1970-ih. U okviru EU njihova uloga i utjecaj ojačani su stvaranjem posebne konfiguracije Vijeća EU, uklapanjem Šengenske grupe te uvođenjem nacionalnih službenika zaduženih za unutarnje poslove u stalna predstavništva država članica, čime je utjecaj ostalih ministara zaduženih za pojedina pitanja povezana s područjem azila i migracija, primjerice u području vanjskih poslova i socijalne zaštite, bitno smanjen (Guiraudon, 2000; Lavanex, 2001). Ministri unutarnjih poslova, predstavljeni u Vijeću EU usmjeravali su razvoj suradnje prema harmonizaciji nacionalnih zakonodavstava donošenjem pravila na razini EU kojima bi se institucionaliziralo restriktivno tumačenje institucije azila.

4.3. Institucionalizacije organizacijskog polja – stvaranje »tvrđave Europe«

Nove restriktivne nacionalne politike usmjerene na sprječavanje nezakonitih migracija i zlouporabe sustava azila narušile su ravnotežu između ideje zaštite izbjeglica i nadzora imigracije – pojava koja se uvriježeno prikazuje pojmom »tvrđava Europa«.

Budući da se struktura uspostavljena Ugovorom iz Maastrichta pokazala nezadovoljavajućom – prije svega zbog otežanog jednoglasnog donošenja, manjka transparentnosti i rastućeg demokratskog deficita (Uçarer, 2001: 8), i to utjecajem egzogenih (rast broja tražitelja azila, utjecaj javnog diskursa) i endogenih faktora (moguće proširenje EU na tranzicijske zemlje), već u drugoj polovini 1990-ih jačaju inicijative za bližom suradnjom i zajedničkim uređenjem politike azila i migracija na razini EU. Značajnu ulogu u tom procesu preuzima EK, u dva smjera – zagovaranjem spajanja pitanja i ovlasti podijeljenih između prvog (vanjske granice i politike prema državljanima trećih zemalja) i trećeg stupa, a od interesa za ostvarivanje ideje jedinstvenog tržišta i slobode kretanja, s jedne strane, i lobiranjem za nadnacionalno uređenje pitanja azila i migracija onih država članica koje su željele bržu i jaču integraciju, s druge (*ibid.*).

Posljedično, Ugovorom iz Amsterdama uspostavljen je zajednički europski sustav azila, a politike azila, viznog režima, nadzora vanjskih granica i politike vezane uz slobodu kretanja osoba i pravosudnu suradnju u građanskopravnim pitanjima prebačene su iz trećeg stupa u prvi, nadnacionalni stup, uvedena je obvezatna nadležnost Europskog suda pravde, a jednoglasnost zamijenjena postupkom suodlučivanja Vijeća s Europskim parlamentom (dalje: EP). Dodatno, šengenski *acquis* integriran je u pravni okvir EU.

Interakcija između službenika u ovom razdoblju jača i širi se – osnivaju se i djeluju različiti odbori, mreže i forumi za raspravu,¹² usmjereni na razvijanje suradnje, razmjenu prakse i konvergenciju nacionalnih sustava azila prema zajedničkom modelu. Jačanje upravne suradnje i konvergencija potaknuti su osobito uvođenjem Dablinskog sustava i Eurodaca, za provedbu kojih je potrebno uspostaviti otvorenu komunikaciju između nacionalnih tijela. Općenito, politika azila, kao i druge politike u okviru područja 'pravde i unutarnje sigurnosti' (dalje: JHA), obično se smatraju poljem u kojem dominira izvršna vlast, a zakonodavne strukture, političke stranke i interesne skupine imaju tek ograničen pristup (Ette, Faist, 2007: 26).

Uloga EK u postamsterdamskom razdoblju ojačana je prije svega institucionalno – stvaranjem posebne opće uprave za JHA područje. Na sastanku EV u Tampereu 1999. ta je uloga dodatno ojačana prenošenjem prava na iniciranje odluka u području azila isključivo na Komisiju, premda tek od 2004., odnosno nakon isteka petogodišnjeg razdoblja predviđenog Ugovorom iz Amsterdama. S daljnjom komunitizacijom politike azila utjecaj Europske komisije sve je veći i vidljiviji – posljedica je to sve važnijeg mjesta područja JHA na političkoj agendi država članica i povezivanja migracija s pitanjem zaštite unutarnje sigurnosti (Uçarer, 2001: 12–14). Naime, teroristički napadi na SAD u rujnu 2001., u Madridu 2004. i Londonu 2005. dodatno su utjecali na razvoj i provedbu politike azila, kako na nacionalnim razinama tako i na razini EU. Države članice usvojile su različite sigurnosne mjere koje su utjecale na daljnje restriktivno tumačenje prava na pristup sustavu azila i teritoriju. I na razini EU mjere su uključivale usvajanje niza inicijativa i akcija te poduzimanje mjera u području diplomacije, zakonodavstva, prometa i financija (Peers i Rogers, 2002: 535) – politika azila od 2000. dobiva značajan »europski« prizvuk.

¹² Primjerice GDISC (*General Directors' of Immigration Services Conference*), EMN (*European Migration Network*), SCIFA (*Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum*), EURASIL (*European Union Network for asylum practitioners*).

Ovlasti EU u području azila i migracija znatno su proširene Ugovorom iz Lisabona (2007.) – postupak suodlučivanja postaje redovitim zakonodavnim postupkom, u kojem EP ima značajnu ulogu, a odlučivanje kvalificiranom većinom u Vijeću EU postaje pravilom. Zbog težnje za jednakom raspodjelom tereta zbrinjavanja tražitelja azila i izbjeglica između država članica, kao važne sastavnice zajedničkog europskog sustava azila, radi promicanja financijske solidarnosti između država članica 2007. osnovan je Europski izbjeglički fond, s alociranih 628 milijuna eura za razdoblje 2008.–2013.

Institucionalizacija polja vidljiva je i u osnivanju Europskog azilnog ureda za potporu (dalje: EASO) – agencije osnovane u svibnju 2010. s ciljem unapređenja i jednakog ostvarivanja prava na azil u praksi. Svrha EASO-a je potpora državama članicama u provedbi politike azila kroz jačanje njihove međusobne suradnje i širenje najbolje prakse te na takav način pridonijeti konvergenciji nacionalnih sustava azila – nužnom preduvjetu stvaranja jedinstvenog europskog azilnog sustava.

Na temelju prethodne analize logiku polja azila EU moguće je opisati kao sigurnosnu, usmjerenu na stvaranje Unije kao zaštićene zone od (pre) velikog pritiska tražitelja azila¹³ te na brzo i efikasno odlučivanje o uložnim zahtjevima za azil, a ona je posljedica utjecaja različitih institucija koje čine institucionalnu arenu u okviru koje polje egzistira i razvija se. Međutim, na logiku polja svakako utječe i institucija azila kao sredstvo za pružanje zaštite od proganjanja, odnosno njezina vrijednosna dimenzija (humanost, solidarnost, zaštita života i slobode).

Ipak, postoje naznake mijenjanja navedene sigurnosne logike polja azila – može se očekivati da će u budućnosti znatan utjecaj na polje izvršiti Europska komisija i Europski parlament, dva aktera s naglašenom europskom orijentacijom. Naime, recentne aktivnosti EK u prijedlozima izmjena postojeće pravne stečevine o azilu,¹⁴ kao i stavovi Parlamenta izraže-

¹³ Pristup teritoriju EU ograničava na različite načine, primjerice restriktivnim viznim režimima, presretanjem na kopnu i moru, sankcioniranjem prijevoznika, izvanteritorijalnim migracijskim kontrolama ili pak putem suradnje sa zemljama podrijetla i tranzita iregularnih migranata.

¹⁴ V. npr. European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (Recast), COM (2008) 0243 final, 3. 12. 2008; Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection, COM(2009) 554 final, 21. 10. 2009; Proposal for a

ni kroz različite dokumente i izvještaje,¹⁵ upućuju na tendenciju prema smanjivanju restriktivnosti u pravilima, odnosno povećanju razine zaštite i prava za tražitelje azila. Daljnji razvoj zajedničkog europskog sustava azila trebao bi biti usmjeren na osiguravanje dostupnosti azilne zaštite svima kojima je takva zaštita potrebna, jednakost u postupanju u svim državama članicama, s istim visokim standardima, efikasnost sustava azila te osiguranje solidarnosti na teritoriju i izvan EU.¹⁶

5. Zaključak

Rad je izveden na temelju koncepta organizacijskog polja kao središnjeg konstrukta sociološkog smjera neoinstitucionalne teorije. Osim u odnosu na sličnosti koje se javljaju između organizacija koje čine polje, koncept polja omogućuje i razumijevanje institucionalne promjene kao posljedice vanjskih i unutarnjih faktora, ali i problema suprotstavljenih institucionalnih logika koje postoje istodobno i usmjeravaju djelovanje organizacija vođenih logikom prikladnosti unutar polja.

Na primjeru Hrvatske analiziran je utjecaj institucionalne logike upravnog sustava na prihvaćanje i interpretaciju pravila funkcionalnog polja azila. Institucionalna logika hrvatske javne uprave, a posebno resora unutarnjih poslova, definirana je kao birokratsko-autoritarna. Takva logika, pokazano je u radu, utjecala je na brzinu prihvaćanja pravila polja azila te na njihovu interpretaciju od strane policijskih službenika zaduženih za omogućavanje osobama kojima je potrebna zaštita pristupa teritoriju i sustavu azila kroz prepoznavanje namjere za traženjem azila, s jedne strane, te službenika nadležnih za odlučivanje o zahtjevu za azilom, s druge strane.

Nadalje, u skladu s teorijskom konceptualizacijom organizacijskog polja, u radu je analiziran utjecaj endogenih i egzogenih faktora na strukturiranje i promjene polja, na primjeru funkcionalnog polja azila EU. Analiza

Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, COM (2008) 815 final/2, 9. 12. 2008

¹⁵ V. npr European Parliament, Evaluation of the Dublin system (Own Initiative Report), INI (2008) 2262, 2. 7. 2008; »What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?« Study. Brussels, January 2010.

¹⁶ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: Policy plan on asylum an integrated approach to protection across the EU*, COM (2008) 360, 17. 6. 2008.

nastanka funkcionalnog polja azila pokazala je da su na institucionalizaciju polja, u kojem su se sudionici prilagodili novim strukturama, a pravila i prakse postale stabilnima, utjecali ovi endogeni i egzogeni faktori: (a) unutarnji razvoj EZ, prije svega zajedničkog tržišta i slobodnog kretanja dobara, usluga, kapitala i osoba; (b) pritisak iz okoliša, odnosno povećanje broja tražitelja azila kao posljedica sukoba i masovnih kršenja ljudskih prava u Africi, Aziji, Latinskoj Americi, na srednjem Istoku i u bivšoj Jugoslaviji; (c) djelovanje određenih sudionika u polju koji su snažno utjecali na postavljanje pitanja imigracije i azila na političku agendu EU. Istodobno, razvoj i transformacija funkcionalnog polja azila obilježavaju ovi trendovi (Guiraudon, 2000; Boccardi, 2002; Guild, 2006; Lavenex, 2001): vanjski restriktionizam naspram unutarnje liberalizacije tržišta; logika stapanja pitanja migracija i azila s pitanjem sigurnosti (*securitisation*) te legitimizacija restriktivnih nacionalnih politika putem suradnje u okviru EU.

Budući da je logika polja azila EU ovdje označena kao *sigurnosna*, moguće je zaključiti i to da praksa hrvatskih tijela ne odstupa znatnije od prevladavajuće logike polja azila.

U predstojećem razdoblju može se očekivati da birokratsko-autoritarna institucionalna logika hrvatske javne uprave ipak neće dovesti do reverzibilnosti procesa adaptacije na pravila funkcionalnog polja azila. Naime, institucije su »ljepljive« (Pierson, 2004), pa njihovu održavanju pridonose i (nepovratni) troškovi uloženi u transpoziciju pravila tijekom pretpripravnog razdoblja, koji bi se u suprotnom smatrali izgubljenima, ali i formalne organizacijske strukture (primjerice, posebne organizacijske jedinice MUP-a) u kojima pojedinci žele očuvati i zaštititi svoje zadaće i odgovornosti, čak i kod uvelike promijenjenih okolnosti u kojima djeluju. S druge strane, postoji tendencija, iako spora, prema promjeni institucionalne logike hrvatske javne uprave od birokratsko-autoritarnе prema legalističko-participativnoj što će na različit način utjecati na prihvaćanje i interpretaciju pravila polja azila EU.

Rad je pokušaj doprinosa razumijevanju procesa institucionalizacije polja te utjecaja suprotstavljenih institucionalnih logika unutar organizacijskog polja. Iako se koncept polja najčešće koristi za objašnjavanje sve veće sličnosti između organizacija koje čine polje, u radu je pokazano da je organizacijsko polje kao teorijski konstrukt moguće primijeniti i na institucije na koje se koncept polja rijetko primjenjuje, kao što je to institucija azila. Na temelju analize izvedene u radu moguće je zaključiti da na institucionalizaciju polja utječu i endogeni i egzogeni faktori, no pojedini su na-

glašeniji u određenim fazama razvoja i institucionalizacije polja. Prilikom utvrđivanja mjere institucionalizacije polja treba uzeti u obzir i organizacijsku okolinu, odnosno gustoću aktera i razinu dinamičnosti/statičnosti budući da gušća i dinamičnija okolina može potvrditi postojanje polja. Nadalje, pojedini akteri mogu utjecati na promjenu institucionalne logike polja, pa je u analizi potrebno usmjeriti pažnju na identifikaciju takvih aktera i njihove logike prikladnosti ili pak instrumentalne logike koja ih motivira na djelovanje. S druge strane, analiza je pokazala da prihvatanja i interpretacija pravila koja su sastavni dio funkcionalnog polja ovise o institucionalnoj logici kojom su vođeni akteri koji istodobno sudjeluju i u drugim poljima, a koja može biti slična, ali i suprotstavljena logici funkcionalnog polja. Moguće je stoga zaključiti da pri interpretaciji pravila funkcionalnog polja može doći do njihove prilagodbe ukorijenjenim institucionalnim rutinama i praksama, što je potrebno uzeti u obzir prilikom istraživanja institucionalizacije polja.

Međutim, budući da je rad izveden na primjeru jednog organizacijskog polja, onog azila, kao i na primjeru utjecaja institucionalne logike hrvatske javne uprave, daljnja istraživanja longitudinalnog karaktera i uz uključivanje više studija slučaja nužna su za izvođenje zaključaka o navedenim pitanjima.

Literatura

- Boccardi, Ingrid (2002) *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy. The Hague*: Kluwer Law International
- Borovec, Krunoslav, Iva Balgač, Ruža Karlović (2011) *Interna komunikacija u Ministarstvu unutarnjih poslova – Procjena zadovoljstva poslom i zadovoljstva internom komunikacijom*. Zagreb: MUP RH
- Cajner Mraović, Irena, Vladimir Faber, Goran Volarević (2003) *Strategija djelovanja Policija u zajednici*. Zagreb: MUP RH, Policijska akademija
- Dacin, M. Tina, Jerry Goodstein, W. Richard Scott (2002) *Institutional theory and institutional change: Introduction to the special research forum*. *The Academy of Management Journal* 45(1): 45–56
- DiMaggio, Paul J., Walter W. Powell (1991) *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. U: Id. (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press
- Emery, Frederick E., Eric L. Trist (1965) *The causal texture of organizational environments*. *Human Relations*, 18: 21–32

- Ette, Andreas, Thomas Faist, (2007) The Europeanisation of national policies and politics of immigration: research, questions and concepts. U: Id. (eds). *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. New York: Palgrave Macmillan
- Finnemore, Martha (1996) Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism. *International Organization* 50(2): 325–347
- Friedland, Roger, Robert R. Alford (1991) Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. U: Powell, Walter W., Paul J. DiMaggio (ur.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press
- Guild, Elspeth (2006) The Europeanisation of Europe's Asylum Policy. *International Journal of Refugee Law* 18(3-4): 630–651
- Guiraudon, Virginie (2000) European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. *Journal of Common Market Studies* 38(2): 251–271
- Hardy, Cynthia, Nelson Phillips (1999) No Joking Matter: Discursive Struggle in the Canadian Refugee System. *Organization Studies* 20(1): 1–24
- Hardy, Cynthia, Steve Maguire (2010) Discourse, Field-Configuring Events, and Change in Organizations and Institutional Fields: Narratives of DDT and the Stockholm Convention. *Academy of Management Journal* 53(6): 1365–1392
- Immergut, Ellen M. (1998) The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society* 26(1): 5–34
- Kitchener, Martin (2002) Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields: The Case of Academic Health Centre Mergers. *Organization Studies* 23(3): 391–420
- Knill, Christoph, Andrea Lenschow (1998) Change as 'Appropriate Adaptation': Administrative Adjustment to European Environmental Policy in Britain and Germany. *European Integration online Papers* 2: 1
- Koprić, Ivan (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet
- Koprić, Ivan (2004) Mjere za modernizaciju uprave u Hrvatskoj. *Informator* 52(5298): 1–3
- Koprić, Ivan (2006a) Temeljna načela i usmjerenja reforme javne uprave u Hrvatskoj. U: Id. (ur.). *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište, Pravni fakultet
- Koprić, Ivan (2006b) Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive. U: Id. (ur.). *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište, Pravni fakultet
- Koprić, Ivan (2009a) The Croatian Public Administration is in a Stormy Period. *Hrvatska javna uprava* 9(3): 609–616
- Koprić, Ivan (2009b) Kritična važnost kapaciteta javne uprave za pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: Jesu li važnije političke zapreke ili upravne mogućnosti? U: *Hrvatski javni sektor: Zbornik referata III. konferencije Hrvatske zajednice računovođa i financijskih djelatnika*. Opatija 2. i 3. travnja 2009.

- Koprić, Ivan (2011) Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 2(1): 1–40
- Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Kraatz, Matthew S., Edward J. Zajac (1996) Exploring the Limits of the New Institutionalism: The Causes and Consequences of Illegitimate Organizational Change. *American Sociological Review* 61(5): 812–836
- Lalić Novak, Goranka (2010) *Razvoj sustava azila u Hrvatskoj*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
- Lavanex, Sandra (2001) The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies. *Journal of Common Market Studies* 39(5): 851–874
- Leblebici, Huseyin, Gerald R. Salancik, Anne Copay, Tom King (1991) Institutional Change and the Transformation of Interorganizational Fields: An Organizational History of the U.S. Radio Broadcasting Industry. *Administrative Science Quarterly* 36(3): 333–363
- Lounsbury, Michael (2007) A tale of two cities: Competing logics and practice variation in the professionalizing of mutual funds. *Academy of Management Journal* 50(2): 289–307
- Mahoney, James, Kathleen Thelen (2009) *A Theory of Gradual Institutional Change*. U: Id. (eds.) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press
- March, James G., Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press. U: Pusić, E. (1995) *Uprava znanost*. Zagreb: Naprijed (prijevod)
- March, James G., Johan P. Olsen (2009) The logic of appropriateness. *Arena Working Papers*, 4/09.
- Mazza, Carmelo, Jesper Strandgaard Pedersen (2004) From press to e-media? The transformation of an organizational field. *Organization Studies* 25(6): 875–896
- Miller, Edward Alan, Jane Banaszak-Holl (2005) Cognitive and Normative Determinants of State Policymaking Behavior: Lessons from the Sociological Institutionalism. *Publius* 35(2): 191–216
- Musa, Anamarija (2009) *Europeizacija i agencijski model javne uprave*. Disertacija. Zagreb: Pravni fakultet
- Papagianni, Georgia (2006) *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers
- Peers, Steve, Nicola Rogers (eds.) (2006) *EU Immigration and Asylum Laws*. Leiden: Martinus Nijhoff Publications
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press
- Pušeljić, Mato, Milivoj Jelenski (2007) Policijski sustavi – realizacija policijske funkcije kroz ustroj. *Policijska sigurnost* 16 (1–2): 1–19

- Reay, Trish, C. R. Hinings (2005) The Recomposition of an Organizational Field: Health Care in Alberta. *Organization Studies* 26(3): 351–384
- Reay, Trish, C. R. Hinings (2009) Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics. *Organization Studies* 30(6): 629–652
- Scott, W. Richard (1991) Unpacking institutional arguments. U: Powell, Walter W., Paul J. DiMaggio (ur.) *The new institutionalism in organizational analysis*. London: University of Chicago Press
- Scott, W. Richard (1995) *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage
- Scott, W. Richard (2004) Reflections on a Half-Century of Organizational Sociology. *Annual Review of Sociology* 30(1): 1–21
- Scott, W. Richard. (2008) Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and Society* 37(5): 427–442
- Scott, W. Richard, John W. Meyer (1991). The organization of societal sectors: Propositions and early evidence. U: Powell, Walter W., Paul J. DiMaggio (ur.) *The new institutionalism in organizational analysis*. London: University of Chicago Press, str 108–140.
- Sigma (2008) Croatia Public Service and the Administrative Framework. www.sigmaweb.org/dataoecd/48/0/41637118.pdf, pristupljeno 12. 9. 2012.
- Sigma (2009) Assessment Croatia 2009. <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/47080884.pdf>, pristupljeno 12. 9. 2012.
- Sigma (2010) Assessment Croatia 2010. www.sigmaweb.org/dataoecd/28/38/46401742.pdf, pristupljeno 12. 9. 2012.
- Thornton, Patricia H, William Ocasio (2008) Institutional Logics. U: R. Greenwood et al. (eds.) *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage Publications
- Townley, Barbara (1997) The Institutional Logic of Performance Appraisal. *Organization Studies* 18(2): 261–285
- Turnbull, Penelope, Wayne Sandholtz (2001) Policing and Immigration: The Creation of New Policy Spaces. U: A. Stone Sweet., W. Sandholtz, N. Fligstein (eds.) *The Institutionalization of Europe*. New York: Oxford University Press
- Uçarer, Emek M. (2001) From the Sidelines to Center Stage: Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs. *European Integration online Papers* 5: 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-005a.htm>, pristupljeno 1. 9. 2012.
- UNHCR (2000) *The State of World Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford: Oxford University Press
- Wooten, Melissa E., Andrew J. Hoffman (2008) Organizational Fields. U: R. Greenwood et al. (eds.) *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage Publications

INSTITUTIONALIZATION OF ORGANISATIONAL FIELD AND
THE INFLUENCE OF INSTITUTIONAL LOGICS OF ADMINISTRA-
TIVE SYSTEM ON THE TRANSFER AND INTERPRETATION OF
FIELD RULES: ASYLUM AS A CASE STUDY

Summary

Using the example of the Republic of Croatia, the author analyses the effects of simultaneous participation of different actors in the functional organisational field and the administrative system, which do not always share the same institutional logic, on the transfer and interpretation of the functional field rules. The influence of public administration field logic on the acceptance of the rules of asylum field has been analysed by using the speed and content of the process of transposition of EU asylum regulations to the national level. The interpretation of regulations has been additionally analysed with regard to two important aspects of the asylum system: approach to the asylum territory and asylum system, and the process of establishment of the asylum status. Using the example of the organisational asylum field of the European Union, the author analyses the functional organisational field, i.e. the influence of endogenous and exogenous factors on the structuring and changes of the field, as well as the activities and interests of different actors participating in the field.

Key words: organisational field, institutional logic, logic of appropriateness, new institutionalism, asylum, public administration